

A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS OU AÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL: REFLEXÕES PARA UM DEBATE

**Jandir Ferrera de Lima*

RESUMO

O objetivo deste artigo é sugerir alguns programas para a implementação da integração e da formação de uma identidade regional. Por isso, são analisados os objetivos e os elementos da integração, supondo que as regiões a serem integradas fazem parte da economia nacional. Dentre os programas sugeridos estão o fomento às atividades produtivas, programas de assistência social, de incentivo à agricultura, transformação educacional, preservação ambiental e melhorias na infra-estrutura urbana e regional.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Integração; Espaço; Programas.

ABSTRACT

The objective of this article is to suggest programs for the implementation of the integration and formation of a regional identity. Therefore, the objectives and the elements of the integration are analyzed, assuming that the regions to be integrated make part of the national economy. Amongst the suggested programs are encouragement of productive activities, social assistance programs, agriculture incentive, educational transformation, environmental preservation and urban and regional infrastructure improvements.

Key-words: Regional Development; Integration; Space; Programs.

75

INTRODUÇÃO

O Objetivo deste trabalho é sugerir e analisar alguns programas para a implementação da integração regional. Essas ações tornam-se pertinentes frente ao debate, surgido nos últimos anos no Brasil, sobre a necessidade de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Esse debate e essa temática não são novos no Brasil. No entanto, no período que vai de 1980 até 1994, os problemas ligados à estabilização da economia e a crise nos mercados emergentes ocuparam a agenda das discussões e dos interesses dos agentes econômicos.

Com o ajuste macroeconômico implantado com o Plano Real (1994) e as mudanças no cenário internacional, há o retorno das questões acerca do desenvolvimento regional e da sustentabilidade do crescimento econômico. Essas questões ficam patentes com dois fatos que marcam o final do século XX, quais sejam: a guerra fiscal e a crise energética.

A guerra fiscal, entre os principais estados federados, para a atração de novos investimentos industriais veio demonstrar a fragilidade do governo brasileiro para promover a distribuição das atividades produtivas de forma equitativa no espaço nacional.

*Docente do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/ *Campus* de Toledo.

Ph.D. em Desenvolvimento Regional pela Université du Québec à Chicoutimi (UQAC).

Pesquisador do Grupo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC).

E-mail: jandir@unioeste.br

Já a crise energética, que diminuiu as perspectivas de crescimento para o período 2001-2003, apontou a carência e a necessidade do planejamento integrado do crescimento da economia.

Esses fatos demonstram que o planejamento do desenvolvimento deve ser encarado como uma das grandes prioridades nacionais. Por isso, o presente artigo analisa o elemento mais importante do desenvolvimento regional, ou seja, a integração entre as diversas sub-regiões, fazendo algumas sugestões de programas que podem ser implementados para a sua execução.

1. INTEGRAÇÃO REGIONAL: OBJETIVOS E ELEMENTOS

Geralmente, quando se fala em integração regional há uma confusão quanto ao papel do comércio nesta integração. Uma boa parte dos agentes econômicos, e até mesmo da opinião pública, associam a integração regional com tratados de livre-comércio. Isso se deve à falta de uma visão mais clara do que vem a ser região.

Para SANTOS (2003) a região é marcada pelo fenômeno social. Ela é a resultante de um processo social-natural no qual não existem apenas elementos sociais, mas também naturais, cuja lógica é dada pelas “leis” que governam os processos sociais. Nesse sentido, o autor afirma que todo processo social tem uma espacialidade própria.

Diferente de SANTOS (2003), NORTH (1977) analisa o dinamismo das regiões aquém dos fenômenos sociais, mas a partir da base econômica. Para NORTH (1977), as exportações regionais são o fator determinante do crescimento de uma região e de sua interação com o resto do mundo. Sendo assim, para compreender uma região é preciso entender as suas relações com os demais espaços que compõem o território nacional e com outros países. Nesse sentido, o foco de interesse está voltado para os fluxos inter-regionais de produtos e serviços, capital, mão-de-obra e população. No entanto, o ponto de partida para a existência dos fluxos comerciais está na especialização regional e na forma como os agentes econômicos se integram na sua lógica de produção.

Deve-se ressaltar que o processo de integração regional aqui discutido implica na existência da integração com uma economia nacional. Ou seja, o objetivo da integração é a padronização e melhoria no desenvolvimento através da união das economias locais.

Assim, a idéia de integração transcende o aspecto puramente econômico e envolve questões sociais e culturais. A forma como estas questões são tratadas no âmbito das políticas públicas é que vai indicar o quanto os agentes econômicos estão dispostos e capazes de se integrar.

Quanto às questões sociais, estas envolvem as disparidades de renda e qualidade de vida ao longo do espaço. Se houverem disparidades muito grandes de renda, haverá tendências de migrações intra-regionais e a queda na qualidade de vida das áreas mais abastadas. Isso significa uma mudança significativa nas rotas de comércio, de investimentos e de localização da mão-de-obra. Nota-se, então, que melhorias na renda e na qualidade de vida estão altamente associados. Uma é reflexo da outra e ambas se refletem no espaço.

Com isso, um dos principais *focus* da discussão em torno da integração é a padronização das sub-regiões. Essa padronização envolve a transferência de recursos das áreas mais ricas, a criação de programas sociais, a elaboração de metas de desenvolvimento e incentivo à cultura.

A transferência de recursos é o imposto negativo intra-regional. As áreas mais ricas destinam parte do seu excedente para a melhoria da qualidade de vida nas áreas mais pobres. Essa transferência é a garantia contra uma mobili-

dade indesejada da mão-de-obra. Além disso, vai possibilitar a construção do capital social básico, ou seja, a construção de escolas, rodovias, hospitais, etc. e a formação de um mercado consumidor mais amplo nas sub-regiões.

Já a criação de programas sociais vem complementar a transferência de recursos em infra-estrutura e garantir que a população tenha acesso a ela. Com os programas sociais criam-se os incentivos à escolaridade, à garantia da renda mínima, à garantia da nutrição, à proteção contra o desemprego e à melhoria na qualificação.

Quanto às metas do desenvolvimento, estas envolvem o planejamento das atividades e da criação de mecanismos contra a corrupção. Com isso, o desenvolvimento regional fica acima dos interesses locais e passam a ser da coletividade. Assim, o planejamento é central, mas com interesses locais.

Já o incentivo à cultura envolve questões de identidade regional. Essa identidade se constrói ao longo dos anos, pois englobam o folclore, a história, as tradições e o empreendedorismo das populações. Sabe-se que nas regiões mais desenvolvidas a população valoriza e respeita o local onde vive. Esse respeito e essa valorização advêm do orgulho e da admiração pela sua região. Com o tempo, isso transforma o desenvolvimento e a qualidade de vida em valores intocáveis e que devem ser mantidos pelos grupos políticos.

Sendo assim, a identidade é elemento fundamental para a formação de um espírito empreendedor e desenvolvimentista. O indivíduo só vai empreender sobre algo que ele confia e estima. Essa confiança surge da sua história na região e da forma como o poder público administra o espaço local.

A forma de colonização e o papel do indivíduo, como fator de desenvolvimento, está ilustrado na história da colonização das Américas. Enquanto nas colônias de povoamento (América do Norte) o objetivo foi construir uma nova pátria ou a extensão da pátria de origem, nas de exploração houve apenas o interesse ligado à acumulação e exportação das riquezas. Com isso, a forma de desenvolvimento das colônias de povoamento foi diferenciada das de exploração, garantindo nas primeiras, uma melhor qualidade de vida e progresso.

Por outro lado, os movimentos mais recentes de migração e de colonização na América do Sul demonstram que os assentamentos humanos do século XX, intra-regiões, provocaram um surto de desenvolvimento regional bem melhor que em outras regiões cuja ocupação não aconteceu de forma planejada. Assim, a organização do espaço e sua forma de ocupação também influem sobre a integração e a identidade regional.

2. INTEGRAÇÃO REGIONAL E IDENTIDADE

Os traços comuns, além da língua e das tradições, as origens são elementos centrais para um processo de integração. Esses traços em comum incluem o grau de educação, o nível de progresso e as condições de bem-estar social.

Como foi analisada anteriormente, a melhoria na qualidade de vida e na distribuição da renda são elementos norteadores da integração e indicadores do desenvolvimento humano. Nenhuma sub-região tem interesse em se integrar com outra de qualidade de vida inferior. É uma tendência psicológica do ser humano em querer estar próximo da riqueza e não da pobreza. De apresentar e falar das coisas bonitas e ricas da sua terra e não dos seus problemas sociais. Da mesma forma, no desenvolvimento regional, os homens querem se integrar com a possibilidade do progresso.

Neste sentido, antes de qualquer processo de integração, deverá ocorrer a organização e o planejamento da distribuição da riqueza e do bem-estar social ao longo do espaço.

A falta da distribuição do bem-estar social e do acesso à riqueza tornam-se um obstáculo à integração, pois não dão uma noção de identidade, mas sim de subdesenvolvimento e dependência.

Por isso, o que deve nortear a integração não é a idéia de dependência ou exploração, mas de que os povos podem progredir mais e melhor de forma conjunta. Assim, o processo de integração envolve um conceito de identidade que engloba a educação, o progresso e o bem-estar social.

A educação deve atender desde a qualificação da mão-de-obra até a valorização cultural do espaço e da própria integração. A qualificação da mão-de-obra dará a todos condições similares de competir no mercado de trabalho e acabará com a idéia de exclusão induzida ou marginalidade. A exclusão e marginalização são um dos grandes obstáculos para a melhoria da qualidade de vida. Os estudos de MYRDAL (1965) apontaram isso claramente, ao analisar a situação do negro americano no período de 1950 a 1960.

O mesmo ocorre com a qualidade de vida. O acesso a ela dá ao indivíduo uma consciência política da sua necessidade e manutenção. O homem passa a ver o bem-estar como um direito universal. Assim, o processo de educação não é apenas um processo de alfabetização e de tecnificação da mão-de-obra. É, antes de tudo, um processo de cidadania e de criação de um espírito coletivo que formará a identidade regional.

Por isso, todo plano de desenvolvimento regional integrado passa por uma padronização e melhoria no acesso à educação nas sub-regiões. Quanto a isso, pode-se afirmar que não existe desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida sem melhorias na educação. Os estudos de SEN (1999) e SCHULTZ (1981) demonstram este fato claramente. Melhorar o nível de escolaridade é melhorar as condições de produtividade e, com ela, garantir a sustentabilidade do crescimento no longo-prazo (KRUGMAN, 1994). A própria realidade empírica tem comprovado esses fatos. A melhoria na qualificação incentiva o empreendedorismo e com ela a produção de inovações. Essas inovações seguem as orientações definidas por SCHUMPETER (1985), ou seja, inovações no sentido de novas técnicas de produção, na criação de novos produtos, no desenvolvimento e descoberta de novas matérias-primas. E na abertura de novos mercados.

Assim, mais do que integrar, a identidade produzida para a integração deve ser capaz de tornar a mão-de-obra qualificada agente da inovação, e de adaptar-se a ela facilmente.

Em suma, qualquer programa de desenvolvimento regional passa pela integração do espaço e pela criação de uma identidade coletiva nas regiões. Para isso, há a necessidade de uma revolução na educação, objetivando a melhoria da qualidade de vida e a criação das condições necessárias à sustentabilidade do progresso.

3. PROGRAMAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E DA CRIAÇÃO DE UMA IDENTIDADE COLETIVA

Teoricamente, a implementação de políticas de integração regional e de criação de uma identidade coletiva parece algo fácil. No entanto, sua implementação encontra os interesses políticos locais como principal obstáculo.

Conforme já foram mencionadas, a integração e a melhoria nas condições de educação e qualidade de vida implicam na criação de consciência política e mudança no centro de poder das regiões.

Evidentemente, a mudança no centro do poder está diretamente relacionada com a organização política das regiões. O que pode ser um obstáculo em alguns processos, pode ser um elemento balizador em outros. Assim, a questão

política muda de acordo com as características de cada região e das diretrizes necessárias para implementar a integração.

O processo de integração regional e a formação de uma identidade própria implicam em reformas. Estas induzem a negociação com os grupos políticos locais e os representantes da sociedade civil, envolvendo tanto questões ligadas à transferência de renda e riqueza, como a organização social da região. A forma como essas questões vão ser implementadas depende da coesão dos interesses destes grupos.

Para implementar a integração, e facilitar o processo de discussão e negociação com os grupos e agentes econômicos, podem ser criadas câmaras, programas ou agências, conforme segue:

a) Criação de Programas ou Câmaras de Fomento Regional. Isso implica na gestão centralizada dos recursos financeiros destinados às melhorias e fortalecimento das empresas locais por um conselho regional. As transferências de investimentos para melhorar as condições de emprego e renda exigem a definição e localização dos investimentos mais produtivos e competitivos. Aqui vale um velho ditado: “Capital se faz em casa”. Assim, um programa de fomento deve priorizar a formação de um capital regional por agentes locais. Essa formação de capital vai desde o fortalecimento e implementação de micros e pequenas empresas até a capitalização das empresas de grande porte.

Os programas de fomento, através da atuação de uma agência, são os responsáveis pela dinamização da economia regional. Conseqüentemente, a prioridade dos seus investimentos deve levar em conta a capacidade de inserção da economia regional na economia nacional, ou até mesmo mundial, dependendo do alcance dos seus negócios. Com isso, o indicador das melhores oportunidades e dos setores mais rentáveis é dado pelo mercado, ou seja, pelas tendências da economia.

Deve-se ressaltar que os programas de fomento regional são um elemento de formação de capital e de apoio ao crescimento das atividades produtivas. Por isso, seu fim último é a dinamização, o aumento da competitividade e a geração de emprego e renda na estrutura de produção regional. Sendo assim, a transferência de recursos pode ser a “fundo perdido”, pois não visam necessariamente lucro, mas criar condições favoráveis à acumulação do capital;

b) Criação de Programas de Integração Social. Os programas de integração social visam a melhoria da qualidade de vida, a segurança alimentar e o acesso a serviços sociais básicos.

De certa forma, o objetivo dos programas será padronizar a melhoria das condições sociais, ou pelo menos dar aos cidadãos condições de aumentar sua qualidade de vida no decorrer do tempo. Deve-se ter em mente que este tipo de programa é um agente, tanto contra migrações desnecessárias e maciças de mão-de-obra, quanto de qualificação e melhoria na competitividade dos trabalhadores no merca-

do de trabalho. Por isso, o seu elemento balizador é o preceito de que nenhuma região se integra para disseminar ou criar pobreza, mas para aumentar, distribuir e melhorar as condições de acesso à riqueza.

As melhorias nas condições de vida tornam o homem mais produtivo, além de lhe garantir o direito a uma vida digna, que deve ser o elemento central das ações sociais.

Dentre as ações e atividades a serem desenvolvidas, pode-se citar: projetos de melhorias nas habitações, ações de segurança alimentar, atividades de integração comunitária, ações de atendimento a idosos e crianças, atividades de qualificação e re-qualificação da mão-de-obra, ações de saúde coletiva, de atendimento psicológico, etc.

Deve-se ressaltar que mais do que assistência aos indivíduos, essas ações devem ser capazes de transformar e melhorar a vida dos cidadãos. Por isso, o seu objetivo é tornar o homem um agente transformador da sua própria história. Portanto, deve engajar as comunidades em um compromisso coletivo com a integração regional;

c) Programas de Transformação Educacional. O compromisso com a educação deve ser um elemento primordial em todo e qualquer plano de desenvolvimento. Educar é dar ao homem consciência da sua cidadania. Junto a isso, faz-se o processo de qualificação para o mercado de trabalho.

A geração de emprego e renda demanda mão-de-obra eficiente e capaz de produzir mais e melhor no decorrer do tempo, além de poder se adaptar facilmente a novas tecnologias, processos de trabalho e novos produtos. Ou seja, a mão-de-obra deve ter capacidade de se adaptar às inovações.

Deve-se ressaltar que isso exige, não apenas ações voltadas para mudanças na grade curricular ou na construção de escolas, mas a atitude de contemplar o incentivo e o estímulo à educação. Pois, em comunidades de baixa renda, os jovens tendem a deixar a escola para trabalhar. O compromisso das famílias com a escola é um dever, mas está também atrelado ao direito à qualidade de vida. Por isso, as famílias devem estar monitoradas pela assistência social.

Assim, todo programa educacional deve estar em sintonia com os programas sociais. Para isso, o acesso à assistência passa pelo compromisso da família com a educação de seus filhos.

d) Programas de Desenvolvimento da Infra-Estrutura Urbana e Regional. Diferente dos programas de fomento, os objetivos destes programas são com a infra-estrutura e a urbanização. Por isso, suas ações são um instrumento na melhoria da logística, nas condições de sustentabilidade do crescimento econômico e na modernização das áreas urbanas. Seu objetivo é sanar os “gargalos” produtivos e

obstáculos ao desenvolvimento, acarretados por problemas ou carências na infra-estrutura. Seus investimentos vão garantir a eficiência na produção e distribuição da energia e no escoamento da produção.

e) Programas de Fortalecimento da Agricultura. A melhoria nas condições de produção agropecuária e de fixação do homem no campo é primordial. Nenhum país desenvolvido do globo possui uma agropecuária fraca e carente. Além disso, o apoio à agricultura familiar e às melhorias na produção agropecuária implicam no controle do êxodo rural e na criação de excedentes exportáveis. Isso envolve a necessidade de garantir o acesso à terra, disseminar novas técnicas de produção, garantir o acesso a “pacotes” tecnológicos e sanar os “dualismos” entre as atividades agropecuárias das diferentes sub-regiões.

Por outro lado, deve-se ter em mente a necessidade de uma agricultura menos poluente, mais eficiente e com o menor impacto ambiental possível.

f) Criação de Programas de Proteção e Preservação Ambiental. Qualquer tipo de desenvolvimento implica em sustentabilidade. Não se concebe ou aceita o crescimento econômico que deteriora e depreda os recursos naturais. Por isso, todos os programas sociais, educacionais e as ações ligadas à melhoria da infra-estrutura e à competitividade das empresas devem ser norteadas pela proteção e preservação do meio ambiente.

Por isso, a produção com técnicas e tecnologias limpas devem ser uma exigência para a implementação de novos investimentos, tanto na indústria quanto na agricultura. Sendo assim, o acesso aos financiamentos das atividades só será possível com a garantia da preservação dos recursos naturais.

Por fim, deve-se salientar que a implementação dessas seis ações e/ou programas deve ser balizada pelo livre acesso à informação. Como um processo de integração implica em mudanças políticas e sociais, a transparência das ações torna-se o principal instrumento para superar as desconfianças e engajar os agentes econômicos nas transformações regionais.

4. CONCLUSÕES

Somente a implementação de programas não será capaz de promover a integração regional. Na realidade, a integração deve ser um compromisso assumido por todos os agentes econômicos. Por isso, os mesmos devem fazer parte, junto com a sociedade organizada, do gerenciamento de todos os programas. Isso implica no planejamento participativo das ações e do direcionamento dos recursos.

A forma como essa participação vai ser implementada deve ser discutida no âmbito das comunidades, dando a elas, desde já, uma lição de democracia e cidadania.

Conforme mencionado, um processo de integração não é uma tarefa fácil, mas possível. No âmbito das economias regionais, esse processo se torna mais penoso, pois as mesmas têm que se enquadrar na legislação e na distribuição dos recursos nacionais. Além disso, as economias regionais não têm poder sobre a política macroeconômica do Estado.

Já no âmbito da integração entre economias nacionais, os programas de fomento podem ter características diferenciadas, dado à quantidade de grupos e interesses ligados ao processo. Nesse caso, as ações são mais lentas e negociadas. Vê-se o caso da União Européia, cujas discussões começaram em meados de 1950 e a implementação com a adoção definitiva da moeda única como meio de troca aconteceu em 2002.

Em todo caso, todo o processo de crescimento e desenvolvimento conjunto tende a fortalecer as economias locais, tanto no aspecto puramente econômico quanto político. E isso, sem dúvida, é bom para a população local e para os agentes econômicos.

REFERÊNCIAS

KRUGMAN, Paul. *A era da incerteza: as expectativas econômicas frustradas*. São Paulo: Campus, 1994.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio De Janeiro: Saga, 1965.

NORTH, Douglas C. A. Agricultura no crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, p.290-313, 1977.

82

SCHULTZ, Theodore W. *Investindo no povo: o segredo econômico da qualidade da população*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural. (Os Economistas), 1985.

SANTOS, Milton. *Economia espacial*. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.